Niveau(x) d'enseignement: 8 Numéro EDUQ : 8470529
Centre d'intérêt: 160

Cadre de financement du réseau universitaires pour l'année 1984-1985 / [Ministère de l'éducation, Direction générale de l'enseignement et de la recherche universitaires, Direction des ressources matérielles et financières]. -- Québec : La Direction générale, 1984.
v, 26 f. ; 35 cm.

Code: 37-8230.

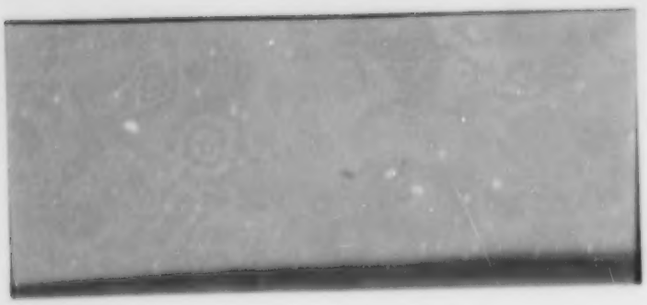
Descripteur(s): *Financement *Politique gouvernementale *Subvention gouvernementale *Finances scolaires *Budget *Normes budgétaires *Universitaire (Niveau)

Au cours des années, le ministère de l'Education a procédé graduellement à des modifications du mode d'allocation des ressources publiques aux établissements universitaires. Le volume: 1. rappelle les orientations privilégiées à l'égard du développement du réseau universitaire qui guident le cadre budgétaire 1984-1985 et les aménagements apportés au mode de financement des universités; 2. rappelle les principales déficiences de la formule historique de financement et les actions mises en oeuvre par le MEQ pour les corriger; 3. énonce les paramètres du cadre budgétaire 1984-1985 tant pour le niveau de l'enveloppe que pour sa répartition entre les universités; 4. propose, pour compléter les réformes déjà engagées, des mesures qui pourront prendre effet dans le cadre budgétaire des années 1985-1986 et 1986-1987.

Les principales perspectives de modification prévues en 1985-1986 dans le cadre de financement du réseau universitaire concernent: 1. les droits de scolarité des étudiants canadiens provenant d'autres provinces; 2. le financement des effectifs étudiants supplémentaires dans les programmes de certificats; 3. le développement de la recherche; 4. les subventions pour la location d'espaces.

Type de document: r

Gouvernement du Québec
Ministère de l'Éducation
Direction générale de l'enseignement et de la recherche universitaires



EDUQ 8470529

Gouvernement du Québec
Ministère de l'Éducation
Direction générale de l'enseignement et de la recherche universitaires

CADRE DE FINANCEMENT DU RÉSEAU UNIVERSITAIRE POUR L'ANNÉE 1984-1985

Édition: 3 mai 1984

37-8230

Québec

Ministère de l'Éducation
Direction générale de l'enseignement
et de la recherche universitaires
Direction des ressources matérielles
et financières
1035 De La Chevrotière
Édifice «G», 20e étage
QUÉBEC (Québec)
G1R 5A5

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PRÉAMBULE	V
1. LES ORIENTATIONS PROPOSÉES AUX UNIVERSITÉS	
1.1 Le caractère public de l'université	1
1.2 Le système universitaire québécois: un système décentralisé d'établissements autonomes	2
1.3 La planification, le développement et le financement des missions universitaires: une perspective d'ensemble	3
1.4 Les grandes priorités de développement des universités	4
2. CONSIDÉRATIONS SUR LES CARACTÉRISTIQUES DE LA FORMULE DE FINANCEMENT	
2.1 Le financement: un instrument de réalisation des priorités de développement	5
2.2 Les conditions d'un financement global d'établissements autonomes	6
2.3 Rappel des principales déficiences de la formule historique	7
2.4 Proposition du Conseil des universités sur les caractéristiques d'une nouvelle formule de financement	8
2.5 Mise en oeuvre d'une stratégie de renouvellement	9
3. LE CADRE BUDGÉTAIRE 1984-1985	
3.1 Considérations générales	11
3.2 Le niveau de l'enveloppe de subventions	12
3.3 Les mesures concernant les bases historiques de financement	13
3.3.1 Politique des revenus des droits de scolarité	13
3.3.2 Politique d'indexation et de compression générale des dépenses	14
3.3.3 Partage de l'effort de productivité entre les établissements par un aménagement graduel de la base historique	14
3.4 Les mesures concernant le financement du développement	17
3.4.1 Le développement lié aux effectifs étudiants supplémentaires	17
3.4.2 Le développement des programmes d'enseignement	20
3.4.3 Le développement des activités de recherche	21

TABLE DES MATIÈRES

	Page
3.5 Les mesures concernant divers ajustements spécifiques	23
3.5.1 Les subventions pour la location d'espaces	24
3.5.2 Le financement de certains frais relatifs à l'enseignement médical	24
3.5.3 Le financement des services aux étudiants	24
3.5.4 Le financement de l'École du Barreau	24
4. LES PRINCIPALES PERSPECTIVES DE MODIFICATIONS PRÉVUES EN 1985-1986	
4.1 Les droits de scolarité des étudiants canadiens provenant d'autres provinces	25
4.2 Le financement des effectifs étudiants supplémentaires dans les programmes de certificats	25
4.3 Le développement de la recherche	25
4.4 Les locations	26

PRÉAMBULE

L'allocation des ressources aux établissements, en provenance des fonds publics, est l'instrument privilégié de développement du réseau universitaire. Elle doit découler d'objectifs et d'orientations prioritaires fixés au système d'enseignement et de recherche universitaires et procéder de mécanismes qui en assurent la mise en oeuvre ordonnée. Le ministère de l'Éducation a donc aménagé le cadre de financement des universités pour 1984-1985 en fonction des besoins propres au réseau et des priorités de développement du Québec dont la réalisation pourrait découler de l'apport essentiel des universités.

Bien que de multiples modifications aient été apportées aux mécanismes de financement des universités, au cours des années, le modèle général du financement universitaire basé sur une formule historique n'a pas connu de révision fondamentale depuis son instauration au début des années 1970. Le Conseil des universités a recommandé à maintes reprises au ministre de l'Éducation de réviser cette formule de financement des universités, de manière à ce qu'elle permette une plus grande équité dans la répartition des subventions entre les établissements et une plus grande flexibilité dans son application par rapport aux objectifs de financement. C'est dire que la question de la révision de la formule de financement n'en est pas qu'une de méthode puisque la formule ne sera toujours qu'un instrument pour réaliser des priorités et atteindre des objectifs. C'est d'abord et avant tout une question d'objectifs de financement et, subséquemment, une question des meilleures modalités pour les mettre en oeuvre.

C'est donc dans cette perspective que le Ministère a procédé graduellement, au cours des deux dernières années, à des modifications du mode d'allocation des ressources publiques aux établissements universitaires. Le but recherché est d'harmoniser le financement public des universités avec les orientations gouvernementales à l'égard du financement de l'ensemble des services publics, des priorités de développement culturel, social, économique et technologique du Québec, ainsi que des priorités de développement du réseau universitaire et de sa mission fondamentalement éducative et culturelle.

Le présent cadre de financement des universités:

- rappelle les orientations priviliégiées à l'égard du développement du réseau universitaire qui guident le cadre budgétaire 1984-1985 et les aménagements apportés au mode de financement des universités;

- rappelle les principales déficiences de la formule historique de financement et les actions mises en oeuvre par le Ministère pour les corriger;

- énonce les paramètres du cadre budgétaire 1984-1985 tant pour le niveau de l'enveloppe que pour sa répartition entre les universités;

- propose, pour compléter les réformes déjà engagées, des mesures qui pourront prendre effet dans le cadre budgétaire des années 1985-1986 et 1986-1987.

1. LES ORIENTATIONS PROPOSÉES AUX UNIVERSITÉS

Outre les nécessaires correctifs à apporter aux distorsions et aux défauts internes de la "formule historique" de financement, il est de la responsabilité gouvernementale de mettre en oeuvre un cadre de financement public des établissements universitaires qui découle d'objectifs prioritaires.

C'est là l'opinion du Conseil des universités qui recommandait, dans son avis sur le financement des universités en 1982-1983, que "le Ministre de l'Éducation détermine les objectifs réalistes et précise les priorités à retenir pour le réseau universitaire au cours des prochaines années" et qu'il "propose une nouvelle formule de financement qui soit conforme à ces objectifs et qui tienne compte des principaux paramètres qui caractérisent le fonctionnement des universités".(1) Les objectifs du cadre budgétaire doivent tout à la fois être inscrits dans la trame des orientations privilégiées de développement culturel, économique et social de l'ensemble de la société québécoise et, d'autre part, être à la mesure des besoins propres du système universitaire relativement à ses missions d'enseignement et de recherche.

Le présent cadre de financement concrétise, dans leur dimension financière, c'est-à-dire au niveau des moyens et des ressources, les grands objectifs et les orientations privilégiées du gouvernement à l'égard des universités, dont l'essentiel a été rendu public dans l'énoncé ministériel "L'Avenir des universités québécoises: Vers une politique des universités" (Février 1981). Ces objectifs et ces orientations ont été maintes fois confirmés depuis et reposent sur une conception du système universitaire et du financement public des universités. En voici les principaux éléments:

1.1 Le caractère public de l'université

Par-delà le statut juridique propre à chaque établissement universitaire, l'université constitue un véritable service public par sa mission éducative et culturelle, axée sur l'avancement et la diffusion du savoir et sur la formation de personnes et de groupes. Elle participe ainsi au développement économique, social et culturel des individus et de la collectivité:

- en assurant la formation des spécialistes et des chercheurs;
- en accroissant le savoir fondamental et appliqué nécessaire à l'innovation technologique;
- en contribuant au processus général de démocratisation du savoir et à la formation des citoyens éclairés;
- en étant un lieu de réflexion critique sur les orientations de notre société;
- en contribuant au renouvellement de notre système éducatif lui-même.

(1) Conseil des universités, Avis sur le financement 1982-1983.

On reconnaît aussi le caractère public des missions universitaires en raison de l'exigence démocratique des sociétés modernes d'assurer un accès équitable au savoir que les universités possèdent, dispensent et renouvellent. L'éducation universitaire est un droit et doit demeurer également accessible à tous les citoyens qui en ont les aptitudes intellectuelles.

En reconnaissance du rôle primordial des missions d'enseignement et de recherche universitaires dans notre société, la plus grande part du financement de cette mission est constituée de fonds publics que lui consacre l'État. Conséquemment, celui-ci doit s'assurer, en concertation avec les partenaires institutionnels, que ce financement soit orienté de manière telle:

- qu'il assure la participation la plus efficace possible de la mission universitaire au développement de la collectivité, ce qui implique que les priorités de développement des universités doivent prendre en compte les priorités de développement du Québec;
- qu'il favorise l'accès équitable et démocratique à la formation universitaire;
- qu'il incite à une saine gestion des fonds publics par la voie d'une véritable reddition de compte tout en respectant l'autonomie de gestion interne des établissements.

1.2 Le système universitaire québécois: un système décentralisé d'établissements autonomes

La planification et la coordination des missions d'enseignement et de recherche univesitaires, et donc de leur financement par l'État, se réalisent dans le cadre d'un système décentralisé d'établissements autonomes.

La nature décentralisée du système universitaire québécois repose principalement sur la très large autonomie de gestion des établissements. C'est même l'une de ses principales caractéristiques. De tous les réseaux de services du Québec et parmi les systèmes universitaires de la plupart des pays dont le financement dépend d'une façon aussi importante des fonds publics, le système universitaire québécois est celui dont les établissements jouissent de la plus grande autonomie dans la gestion de leurs ressources et de leurs activités.

Au Québec, grâce à cette autonomie de gestion et au pouvoir d'initiative qui en a découlé, les universités ont pu rapidement développer un système original et diversifié, dont le rythme de développement, depuis la fin des années '60, et le niveau de développement actuel témoignent de l'importance du soutien public qui a été accordé et de la capacité d'innovation et de "leadership" du milieu universitaire.

Dans cette période de développement accéléré, inspiré d'une volonté collective de rattrapage et de mise en place d'un instrument essentiel au devenir d'une société, ce mode de gestion du réseau universitaire a bien servi le Québec. Aussi faut-il en reconnaître les avantages, tout en l'adaptant aux exigences nouvelles d'une meilleure planification

d'ensemble qui découlent tant des transformations de l'environnement économique, social et culturel, que de la nécessité de consolider et d'ajuster les acquis d'un système qui a atteint une plus grande maturité.

Ces caractéristiques majeures du système universitaire québécois, que sont la décentralisation des responsabilités de planification et une grande autonomie de gestion des établissements, doivent être préservées. L'énoncé ministériel du 3 février 1981 reconnaissait aux universités la responsabilité "de définir leurs propres priorités, de planifier leurs activités, de déterminer les moyens à mettre en oeuvre pour atteindre leurs objectifs et ceux que l'État peut leur proposer, d'organiser et de gérer leurs programmes, d'affecter leurs ressources, de participer volontairement à des actions institutionnelles".(1)

1.3 La planification, le développement et le financement des missions universitaires: une perspective d'ensemble

Autant il faut reconnaître, pendant la période d'expansion et de construction rapide du réseau d'établissements universitaires, les mérites d'une gestion extrêmement décentralisée qui donne libre cours au pouvoir d'initiative des diverses administrations universitaires, autant il faut en reconnaître les limites dans une période marquée par un ralentissement du rythme d'évolution des dépenses publiques qui fait appel à une planification plus consistante, plus précise, mieux orientée à l'échelle du réseau.

Alors que le système universitaire québécois a maintenant atteint un niveau de développement important et que les ressources que l'État peut lui attribuer sont limitées, il est devenu prioritaire qu'à l'avenir les nouveaux développements et les initiatives nouvelles se fassent dans une perspective d'ensemble, selon des orientations prioritaires.

L'exercice de la gestion autonome de leurs activités par les établissements sera entièrement préservé, chaque milieu institutionnel étant mieux placé pour assurer la bonne gestion de ses ressources et initier de nouvelles activités. Toutefois, les initiatives de développement seront soutenues par le financement public en autant qu'elles correspondent à des priorités de développement. Les nouveaux développements devront être plus sélectifs, plus précis, mieux coordonnés afin d'éviter les dédoublements institutionnels, de même que les dédoublements entre les divers ordres d'enseignement. L'exercice de la concertation entre les institutions, en soi nécessaire et bénéfique à plus d'un égard, trouve rapidement ses limites dans un contexte qui nécessite d'établir des priorités d'ensemble et des choix de développement dont l'impact n'est pas nécessairement uniforme et également réparti entre les établissements.

Il est devenu impératif, si l'on veut assurer un développement harmonieux et efficace du système universitaire québécois, de poursuivre les efforts déjà engagés pour faire évoluer le modèle de gestion des missions universitaires, jusqu'à récemment basé essentiellement sur les libres initiatives institutionnelles et un financement public peu orienté,

(1) L'Avenir des universités québécoises: Vers une politique des universités, Discours du ministre de l'Éducation, Février 1981.

vers un modèle de concertation qui valorise la recherche d'un équilibre entre le pouvoir d'initiative des établissements et les priorités de développement du réseau que l'État doit soutenir et dont il doit susciter la réalisation.

1.4 Les grandes priorités de développement des universités

Les avis récents du Conseil des universités confirment la volonté du ministère de l'Éducation - et en partie mise en oeuvre - d'orienter le financement public des universités.

En effet, faut-il le rappeler, le ministère de l'Éducation a déjà énoncé quelques grands objectifs prioritaires proposés au réseau universitaire. Que ceux-ci doivent être précisés et nuancés, que les mécanismes pour les mettre en oeuvre soient mieux définis, il s'agit là d'une activité de concertation permanente qui permettra de les affiner et de les adapter au fil des années, des expériences acquises et des besoins.

A cet égard, le Conseil des universités a reçu d'importants mandats du Ministre de l'Éducation et les avis qui en découleront permettront de mieux définir des objectifs opérationnels de développement. Par exemple, outre le mandat général d'évaluer les nouveaux programmes, le Conseil a reçu le mandat d'évaluer les programmes existants, dans le cadre d'évaluations sectorielles. Les recommandations qui en découleront pourraient être déterminantes pour le développement futur, la répartition des programmes et le partage des responsabilités institutionnelles à l'intérieur du réseau. En ce qui concerne les certificats et les programmes courts dont le Conseil déplore la multiplication, le Ministère est en attente d'une étude entreprise depuis un certain temps par le Conseil des universités sur cette question. Il ajustera, annuellement, le cadre budgétaire de développement du réseau en s'inspirant des études, des constatations, des avis que le Conseil des universités lui livrera.

Mais, dès à présent, il faut inscrire dans le cadre budgétaire les grands objectifs qui guideront de manière prioritaire le financement des universités au cours des prochaines années. Pour l'essentiel, ils ont déjà été énoncés par le Ministère, au cours des trois dernières années, sous une forme ou sous une autre. Ils rejoignent plusieurs des préoccupations déjà manifestées par le Conseil des universités de même que par plusieurs intervenants du milieu universitaire. On les résume ainsi:

- assurer l'accès à la formation universitaire et des développements sélectifs de programmes d'enseignement et de recherche.

- consolider les activités de premier cycle et, en particulier, rationaliser le développement des programmes courts et éliminer les dédoublements d'activités avec les autres ordres d'enseignement;

- stimuler les études à temps complet et surtout les études de 2e et 3e cycles; améliorer la productivité des programmes des cycles supérieurs;

- promouvoir le développement de la recherche et renforcer la place de cette mission à l'université;

- promouvoir, dans les secteurs porteurs d'avenir pour le développement économique et technologique du Québec, la formation de la main-d'oeuvre spécialisée, de chercheurs et de personnel scientifique et la création de centres d'excellence et d'équipes de recherche.

Ces objectifs seront atteints en partageant les efforts de développement dans une perspective réseau, en faisant des mises en commun de services, en partageant des aires de responsabilité et en accroissant la productivité générale des ressources financières, matérielles et humaines.

2. CONSIDÉRATIONS SUR LES CARACTÉRISTIQUES DE LA FORMULE

2.1 Le financement: un instrument de réalisation des priorités de développement

En l'absence de structures juridiques formelles pour coordonner plus directement les activités des établissements, il est possible de faire évoluer les missions d'enseignement et de recherche universitaires selon des priorités, en autant que les différents partenaires conjuguent leurs visions et leurs efforts, les universités collectivement, d'une part, et les pouvoirs publics, d'autre part. Dans le cadre juridique actuel, les principaux moyens d'action de l'État résident dans le contrôle des règles d'attribution des subventions aux établissements universitaires et s'appuient sur la concertation continue avec les universités et le Conseil des universités.

Par la voie de la politique de financement des universités, l'État et ses partenaires peuvent orienter le développement des activités universitaires en fonction de priorités pour l'ensemble du système universitaire québécois. Le Ministère s'est engagé dans cette voie au cours des deux dernières années par l'introduction de facteurs de financement différenciés des secteurs disciplinaires et de cycles d'études. Il entend poursuivre dans cette voie, non seulement au niveau des règles normatives de financement, mais aussi au niveau du financement spécifique d'activités prioritaires.

Dans un avis récent, le Conseil des universités signalait que l'absence d'un cadre de développement avait amené, au cours des dernières années, des développements discutables voire anarchiques du réseau universitaire. Il recommandait que "le Ministre de l'Éducation détermine des objectifs réalistes et précise les priorités à retenir pour le réseau universitaire au cours des prochaines années"(1) et qu'il propose une nouvelle formule de financement qui soit conforme à ces objectifs.

Il ne serait pas acceptable que les règles de financement incitent les établissements à poursuivre des développements contradictoires, sinon divergents, avec les priorités établies pour le réseau. Aussi, le Ministère se propose-t-il d'aménager les règles de financement de manière à ce qu'elles correspondent aux priorités de développement identifiées, sans toutefois sombrer dans un excès de contrôles tâtillons et accessoires.

(1) Conseil des universités, Avis sur le financement 1982-1983.

Pour éviter qu'un mode de financement orienté ne devienne discrétionnaire et arbitraire, il découlera, pour l'essentiel, d'un ensemble de normes et de règles objectives, appliquées équitablement à tous les établissements. Dans le cas du financement spécifique d'activités prioritaires, que ce soit dans le domaine de la recherche ou dans celui de l'enseignement, le Ministère entend reposer ses décisions sur les avis éclairés soit du Conseil des universités (c'est le cas du financement des programmes dans le cadre du Fonds de développement pédagogique), soit de comités d'experts (c'est le cas du financement d'équipes de recherche dans le cadre du programme d'actions structurantes, par la voie d'une évaluation scientifique par le Fonds FCAC).

2.2 Les conditions d'un financement global d'établissements autonomes

Parce que le milieu institutionnel est le mieux placé pour assurer une gestion efficiente de ses ressources et de ses activités, la plus grande part du financement public des universités continuera de se faire par la voie d'un financement global accordé à chaque établissement. Ce financement sera basé sur quelques paramètres essentiels qui refléteront le volume et la nature des activités d'enseignement et de recherche, avec un minimum de règles concernant la transférabilité des fonds. La contrepartie de cette autonomie de gestion et du mode de financement global qui en découle, c'est la reddition des comptes, basée sur la transparence des pratiques administratives et la transmission de l'information qu'elle requiert. De plus, elle implique l'obligation de maintenir l'équilibre budgétaire et d'assurer une gestion responsable des activités et des fonds publics qui les supportent.

Par ailleurs, il est de la responsabilité du Ministère de s'assurer que ce financement global se fasse avec équité entre les établissements. Il faut donc réviser les fondements et les mécanismes de répartition de la formule historique de financement de manière à mieux prendre en compte le volume et la nature des activités, les missions et les caractéristiques propres à chaque établissement, tout en évitant de provoquer des ruptures avec la base historique de financement.

L'obligation qui est faite à des établissements autonomes d'assurer leur équilibre budgétaire et d'effectuer une gestion efficiente de leurs ressources est en partie dépendante d'une relative stabilité des règles de financement des universités, que ce soit pour le niveau de l'enveloppe globale du réseau que pour les règles de répartition de cette enveloppe entre les établissements. Les décisions concernant les engagements budgétaires et l'affectation interne des ressources doivent reposer sur un minimum de certitude quant aux ressources publiques dont les établissements disposeront (puisque environ 75 % des revenus des universités provient du financement public).

Bien qu'il soit impossible d'éliminer totalement les incertitudes du financement, sans mettre en cause certains avantages reconnus de notre système de gestion décentralisée des missions universitaires, le Ministère mettra en oeuvre certaines mesures administratives simples pour augmenter les échanges d'information et la concertation entre le Ministère et les

universités. Ceci permettra aux administrations universitaires de disposer des informations requises à la planification de leurs activités et de leurs ressources. Ces mesures porteront en particulier sur le financement du développement lié aux effectifs étudiants supplémentaires, dont la règle principale consistera à déterminer avant l'exercice budgétaire, dans le cadre de la revue des programmes du gouvernement, une enveloppe définitive et fermée. D'autres mesures seront prises pour énoncer suffisamment à l'avance les modifications aux règles budgétaires: certaines propositions de changement concernant les règles de 1985-1986 sont contenues dans le présent énoncé de politique budgétaire. De façon générale, le Ministère veillera à consulter les universités aux moments stratégiques du cycle de programmation budgétaire, afin d'assurer une représentation efficace des milieux institutionnels et du réseau dans les orientations budgétaires annuelles.

2.3 Rappel des principales déficiences de la formule historique

C'est surtout comme mécanisme de répartition de l'enveloppe de subvention entre les universités que la formule historique a été le plus critiquée. La méthode "historique" a consisté à indexer successivement, d'année en année, la base de financement de chaque établissement telle qu'instaurée en 1969-1970. Les paramètres d'indexation étaient généralement liés à l'évolution du coût de la vie et des clientèles additionnelles, sans distinction du type de clientèles, de programmes ou de niveau d'études.

La complexité des coûts et des structures universitaires, la nature décentralisée du réseau, la multiplicité des vocations institutionnelles et des disciplines d'enseignement et de recherche, sont autant de facteurs qui rendent difficile la révision de la formule de financement des universités.

A la suite de la Commission d'études sur les universités, dans son avis au Ministre de l'Éducation du 7 mars 1980 sur l'université québécoise des années '80, le Conseil des universités résumait ainsi les principales critiques relatives à la formule historique:

"Concernant la méthode elle-même:

a) le choix de l'année de base est arbitraire et a conduit à privilégier certains établissements aux dépens des autres;

b) la méthode historique ne tient pas compte de façon adéquate du développement différencié des établissements au cours des ans et introduit par conséquent une distorsion entre les besoins réels et la base utilisée;

c) la méthode ne permet pas de tenir compte, sauf par exception, de l'apparition de besoins particuliers localisés;

d) la méthode fait abstraction de l'évolution des coûts et des économies d'échelle, d'où son caractère inflationniste;

e) les informations utilisées pour identifier les besoins et affecter les ressources ne permettent en aucune façon de porter un jugement concernant l'équité de la répartition qui a été effectuée;

f) la méthode enfin ne permet pas une évaluation de la performance des établissements en fonction des ressources qui leurs sont allouées et ne comporte aucune composante pouvant inciter les établissements à modifier leur comportement sauf en ce qui concerne l'admission des clientèles nouvelles.

Concernant les règles d'application de la méthode et les paramètres utilisés, notons en particulier que:

a) dans l'utilisation du facteur "clientèle", seul l'élément quantitatif est privilégié au détriment d'une évolution qualitative;

b) les coûts différenciés des programmes sont négligés, favorisant ainsi le développement et l'inscription des clientèles dans des programmes peu coûteux;

c) le développement des études avancées et de la recherche est désavantagé par les règles d'attribution de l'enveloppe consacrée au développement, ces dernières n'étant fondées que sur la seule croissance quantitative des effectifs;

d) les informations utilisées pour procéder à la répartition de l'enveloppe ne sont pas valides.

Enfin, sur le plan de la gestion, on affirme que l'incertitude reliée aux modifications annuelles des règles rend impossible une saine gestion et illusoire toute forme de planification dans les universités."(1)

2.4 Proposition du Conseil des universités sur les caractéristiques d'une nouvelle méthode de financement

Considérant les faiblesses de cette méthode de financement, considérant aussi la nécessité de revoir cette méthode en fonction des objectifs du système universitaire des années '80, le Conseil des universités recommandait dans cet avis:

"Que le ministère de l'Éducation s'engage à modifier, dans les plus brefs délais, l'actuelle méthode de financement des universités;

Que cette méthode possède les caractéristiques suivantes:

a) une méthode qui garantisse l'équité de façon à rendre possible l'accomplissement par les établissements de leurs responsabilités définies par les structures juridiques actuelles;

b) une méthode simple dans ses éléments, facile à comprendre et à appliquer, transparente dans les choix qu'elle sous-entend;

c) une méthode qui assure la responsabilité dans la gestion et favorise les initiatives pour une meilleure performance; qui se contente de définir l'enveloppe des ressources dévolue à chaque établissement sans intervenir dans la gestion interne des fonds sinon en ce qui a trait aux exigences définies plus loin en matière d'information et de contrôle financiers;

(1) Conseil des universités, L'université québécoise des années '80, Avis du Conseil des universités sur trois rapports de la Commission d'étude sur les universités. Avis no 79.13 (7 mars 1980).

d) une méthode qui permette d'éviter les fortes fluctuations dommageables à une saine planification, en se fondant sur des paramètres lourds; qui ne se modifie que lentement dans le temps et qui permette une continuité institutionnelle et une adaptation par étape aux changements;

e) une méthode qui sert, à l'ensemble du réseau, d'outil d'orientation, capable d'inciter les institutions à favoriser certains choix généraux en matière de programmation ou d'expérimentation pédagogique;

f) une méthode dont la mise en place doit se faire en souplesse, sur plusieurs années au besoin, afin de permettre, dans une période de transition raisonnable, à certains établissements, de s'ajuster aux nouveaux paramètres;

que le Conseil et les universités soient consultés à chaque étape du processus d'élaboration et d'implantation de cette nouvelle méthode."(1)

Dans le cadre de cet important avis et dans les avis subséquents qu'il adressait au Ministre annuellement sur le financement des universités, le Conseil demandait que la formule de financement tienne mieux compte des coûts spécifiques reliés aux structures particulières des établissements au plan des disciplines, de la recherche, de la taille, de l'éloignement, tout en reconnaissant la nécessité d'incitation financière pour des développements prioritaires. Il indiquait aussi que tout en respectant l'autonomie de gestion des établissements, il était devenu nécessaire de renforcer les règles de contrôle a posteriori ainsi que les mécanismes de vérification et d'information financière, afin de permettre au "ministère de l'Éducation de réaliser, de façon adéquate et équitable, sa responsabilité relative au partage des ressources".

2.5 Mise en oeuvre d'une stratégie de renouvellement

De façon générale, le ministère de l'Éducation souscrit aux recommandations du Conseil des universités concernant les modalités de la méthode de financement et c'est dans cette voie que le Ministère s'est engagé à réviser la formule de financement au cours des trois dernières années.

Toutefois, sur le plan opérationnel, le défi est de mettre en place une formule qui, tout en évitant des ruptures par rapport aux bases historiques de financement de chaque établissement, permette de financer les nouveaux développements à partir de paramètres mieux définis. En conséquence, le Ministère n'a pas retenu une approche de financement détaillée par fonction, selon laquelle on redéfinirait chaque année la base de financement en accordant, pour chaque fonction (enseignement, soutien enseignement/recherche, administration, terrains et bâtiments etc.) un taux de financement donné, basé sur le nombre et la catégorie des étudiants, le nombre de professeurs et le ratio professeurs/étudiants, le nombre d'administrateurs et le ratio administrateurs/étudiants, etc.

(1) Conseil des universités, L'université québécoise des années '80, Avis du Conseil des universités sur trois rapports de la Commission d'étude sur les universités. Avis no 79.13 (7 mars 1980).

Outre le fait qu'une formule aussi détaillée exige une panoplie importante de données qui doivent être mises à jour constamment, elle ouvre en pratique la voie à un dirigisme inattendu et peu souhaitable dans l'affectation des ressources à l'intérieur des établissements. De plus, elle pourrait générer un niveau de financement pour chaque établissement qui s'écarte de façon importante du niveau actuel. Il serait irréaliste d'effectuer des transferts massifs de ressources entre établissements par la voie de cette approche.

La stratégie retenue par le Ministère cherche à éviter ces écueils. C'est une approche mixte de financement qui tout à la fois dissocie le développement des bases historiques et préserve les établissements de ruptures de ces bases. Par cette approche, la configuration générale du cadre budgétaire est la suivante:

1° Les coûts de l'infrastructure de base actuelle de chaque établissement, traduite dans la base historique, sont soumis à un double jeu d'ajustement:

a) l'indexation des dépenses selon la politique gouvernementale pour tous les réseaux scolaires: cette mesure est appliquée depuis 1982-1983;

b) l'alignement graduel des bases historiques de chaque établissement par rapport à une base normalisée à partir de plusieurs paramètres de coût. Cette mesure sera appliquée en 1984-1985.

2° Le financement du développement est dissocié de la base historique:

a) les effectifs étudiants additionnels sont financés selon les coûts relatifs des secteurs et des niveaux d'études sur la base d'un taux moyen réseau: cette mesure, partiellement appliquée depuis 1982-1983, est complétée en 1984-1985 et en 1985-1986;

b) le Fonds de développement pédagogique, dont l'objectif principal a été d'assurer le développement des programmes et pour lequel le Ministère propose, en 1984-1985, une révision des objectifs de financement, est maintenu.

c) le Ministère met en place un Fonds d'actions structurantes pour la création d'équipes de recherche et propose que le financement des coûts de soutien liés au développement de la recherche soit indépendant du financement du développement lié aux variations d'effectifs étudiants à partir de 1985-1986.

3° Divers ajustements spécifiques sont maintenus pour certains cas qui nécessitent un tel traitement parce qu'il s'agit de situations temporaires ou complémentaires aux missions des universités.

Cette stratégie générale de modification graduelle à la marge permettra donc à la fois:

- d'ajuster sans rupture et avec équité les bases de financement historique;

- d'introduire des facteurs normatifs et incitatifs de financement du développement lié aux clientèles et à la recherche;

- de conserver une marge de manoeuvre pour opérer des actions prioritaires dans une perspective d'ensemble.

3. LE CADRE BUDGÉTAIRE 1984-1985

3.1 Considérations générales:

En raison de la situation économique qui prévaut depuis quelques années dans la plupart des pays industrialisés, les gouvernements sont dans l'obligation de réduire le rythme d'augmentation des dépenses publiques. Cette réalité n'échappe pas au Québec en général ni aux universités en particulier. Ce n'est pas que l'État veuille réduire le volume des activités universitaires ni qu'il considère les missions universitaires comme moins prioritaires. Au contraire, le gouvernement reconnaît l'importance stratégique de l'enseignement et de la recherche universitaires dans le devenir d'une société, que ce soit au plan culturel, social, économique que technologique. En même temps, il a la responsabilité d'assurer les marges de manoeuvre requises pour soutenir les nouveaux développements dans ce secteur d'activités.

Au cours des années '70, le réseau universitaire québécois a connu un rythme de développement tout à fait considérable, sans précédent au Canada. De quelques universités à la fin des années '60, comptant 49 000 EETC, le réseau comprend maintenant dix-neuf établissements d'enseignement et de recherche et 143 000 EETC. Pour fins d'illustration de cette croissance, retenons que, de 1974-1975 à 1981-1982, l'ensemble des dépenses de fonctionnement des universités par rapport au PIB s'est accru de 26 % au Québec, alors que cet indicateur, qui reflète l'effort financier d'une société pour l'enseignement supérieur, baissait de 13 % dans l'ensemble des autres provinces et de 15 % en Ontario. Si l'on établit la comparaison sur la base de la population plutôt que du PIB, l'évolution des subventions par habitant est la suivante: croissance de 168 % au Québec, de 75 % en Ontario et de 113 % dans l'ensemble du Canada. Ces statistiques révèlent à la fois le rattrapage rapide de notre système universitaire au plan de la fréquentation et de l'accessibilité et le degré d'importance accordée au Québec à ce nécessaire développement.

Dépenses de fonctionnement par rapport au PIB(1)

	1974-1975	1981-1982	Variations
Québec (universités seulement)	10,23	12,87	25,78
Ontario	10,23	8,72	- 14,75
Canada (excluant Québec)	9,88	8,59	- 13,02

(1) Ces indices sont calculés à partir des données du "Tripartite Committee on University Financing" de l'Ontario sur les indicateurs comparatifs de financement des provinces canadiennes. Ils sont contenus dans le document suivant: "Interprovincial Comparaisons of University Financing", Janvier 1984, "Ontario Council of University Affairs".

La première question qui se pose, dans un contexte de ressources limitées, c'est de savoir si le développement à venir doit être de même nature que celui du passé. Il serait étonnant qu'il en soit ainsi, sans quoi on devrait admettre, à l'encontre de toutes les données et observations à ce sujet, que les efforts passés, malgré leur importance, n'auraient pas réduit significativement, en quantité et en qualité, le sous-développement relatif dont souffrait le réseau universitaire, en particulier du côté francophone. Une telle considération serait un jugement trop sévère à l'endroit du milieu universitaire qui a eu la responsabilité et l'initiative de développer le réseau, avec le soutien financier de l'État.

Les développements doivent maintenant être plus sélectifs, ils seront possibles à deux conditions:

1) comme dans les autres réseaux de services soutenus par l'État, les nouveaux développements ne seront possibles que si l'on poursuit collectivement l'amélioration de la productivité de nos ressources et de nos activités;

2) parce que les nouveaux développements doivent se faire davantage dans une perspective d'ensemble, c'est aussi par un partage de l'effort financier entre tous les établissements que les développements seront financés, indépendamment de leur lieu de réalisation.

C'est à l'État que revient la responsabilité d'évaluer les besoins et le niveau de développement des multiples réseaux de services publics à l'intérieur des disponibilités budgétaires du gouvernement. Indépendamment des modalités techniques d'une formule ou d'une autre, le niveau de financement des universités, comme celui de tous les autres services dont le soutien financier dépend essentiellement des fonds publics, sera toujours soumis à l'évolution de la capacité financière de la société et aux priorités nationales du moment.

Compte tenu de la conjoncture financière, il était devenu nécessaire de réduire les disparités observées au Québec par rapport au reste du Canada afin d'assurer les développements prioritaires. Le Ministère a donc mis en place une stratégie qui, tout en réduisant les coûts de fonctionnement des activités universitaires, permettait d'envisager des mesures financières orientées vers la mise en oeuvre de nouveaux développements et l'accueil des étudiants dans les secteurs disciplinaires les plus en demande.

3.2 Le niveau de l'enveloppe de subventions

L'enveloppe budgétaire concernant les subventions de fonctionnement versées aux universités en 1984-1985 est établie à 895,9 M $. Cette enveloppe budgétaire est formée. Elle comprend un montant additionnel de 22,4 M $ pour le financement des effectifs étudiants supplémentaires et un montant de 2,8 M $ pour la création d'équipes de recherche. Elle comprend aussi une compression de 22,2 M $ sur l'enveloppe globale.

Par rapport à 1983-1984, les variations sont les suivantes:

	1982-1983	1983-1984	%	1984-1985	%
Masse salariale	631,0	651,7		678,0	-
Avantages sociaux	73,4	80,4		83,6	-
Autres dépenses	151,4	132,2		137,6	-
Ajustements spécifiques	73,0	77,9		78,0	-
Total des dépenses admissibles	928,8	942,2	2,1	977,2	3,7 %
Revenus admissibles	80,8	81,3	0,6	81,3	-
Subventions de fonctionnement	848,0	860,9	4,5	895,9	4,1 %
Montants forfaitaires	12,9	0,6		-	-
Subventions finales	860,9	861,5	-	895,9	4,0 %

3.3 Les mesures concernant les bases historiques de financement:

Ces mesures sont au nombre de trois: celle concernant les revenus en provenance des droits de scolarité, celle concernant la politique d'indexation et de compression de dépenses et celle concernant le réaménagement des bases.

3.3.1 Politique des revenus provenant des droits de scolarité

Étudiants canadiens

En 1984-1985, le Ministère maintient sa politique du gel des droits de scolarité pour les étudiants canadiens. Par cette politique, les droits de scolarité sont maintenus au niveau de ce qu'ils étaient à la fin des années '60. Le Ministère examine cependant la possibilité d'augmenter les droits de scolarité des nouveaux étudiants canadiens en provenance d'autres provinces, à 1 000 $ par année, à partir de l'été 1985. Avant de procéder à ce changement, le Ministère consultera les universités au cours de l'exercice 1984-1985.

Cette nouvelle mesure, tout en augmentant les revenus des établissements, vise à réduire l'écart entre les droits de scolarité plus élevés que doivent payer les québécois qui étudient dans les autres provinces et les droits de scolarité payés par les ressortissants de ces provinces dans les universités québécoises.

Une telle politique comprendrait la possibilité d'accord de réciprocité avec les autres provinces afin de permettre aux étudiants francophones d'autres provinces qui ne bénéficient pas de services universitaires français complets d'étudier dans les universités francophones du Québec.

Étudiants étrangers

Les ressources consacrées aux universités doivent d'abord servir à combler les besoins de la population du Québec. Conséquemment, comme plusieurs autres provinces au pays, le gouvernement poursuit, depuis 1979-1980, une politique de droits de scolarité différenciés à l'endroit des étudiants étrangers.

Cette politique vise à équilibrer le contingent d'étudiants étrangers dans le réseau. Elle est assortie de nombreuses ententes entre le Québec et divers pays; près de la moitié des étudiants étrangers seraient exemptés de cette politique.

A partir de l'été 1984, les droits de scolarité des nouveaux étudiants étrangers (clause grand-père) seront augmentés de 60 à 80 % du coût moyen de formation, c'est-à-dire de 4 350 $ à 5 800 $, sans distinction du cycle ou du niveau d'étude.

Le gouvernement procédera à la signature de nouvelles ententes avec des pays non francophones (et particulièrement, anglophones) en vue d'exempter certains étudiants de ces pays des exigences de la politique relative aux droits de scolarité des étudiants étrangers.

3.3.2 Politique d'indexation et de compression générale des dépenses

Le gouvernement a instauré, depuis 1982-1983, une politique d'indexation et de compression de dépenses de base des universités qui est comparable à celle des autres réseaux scolaires.

En 1984-1985, les taux d'indexation des dépenses sont les suivants:

- rémunération 4,3 %
- énergie 1,8 %
- autres dépenses 3,9 %

L'enveloppe demeure ouverte en ce qui regarde l'indexation de la rémunération, en fonction de l'évolution réelle de l'IPC.

En ce qui concerne le niveau des compressions, en 1984-1985, il est établi à 22,2 M $.

3.3.3 Partage de l'effort de productivité entre les établissements par un aménagement graduel de la base historique

L'effort de productivité doit être partagé équitablement entre les établissements, en tenant compte de la base de financement de chacun d'entre eux. Dans la mesure où des écarts importants existent entre la base de financement actuelle de chaque établissement et celle dérivée de l'application des coûts moyens observés dans le réseau selon les secteurs et les cycles d'études, la taille et le niveau d'activités de la recherche, il y a lieu de moduler l'effort de compression de dépenses de chaque établissement en fonction des écarts observés. En somme, par l'ajustement graduel des bases de financement de chaque établissement, on réduirait le taux de compression en deça de celui fixé à l'enveloppe globale

pour les établissements dont la base actuelle de financement est inférieure à la base normative et on augmenterait le taux de compression des établissements dont la base actuelle est supérieure à la base normative. Le Ministère a complété l'étude comparative des bases de financement de chacun des établissements, qui permet de donner une image plus précise du niveau de financement des établissements les uns par rapport aux autres.

Pour chaque établissement, on a établi le niveau théorique ou normalisé de dépenses à partir des coûts moyens observés dans l'ensemble du réseau selon les paramètres suivants:

- dépenses d'enseignement selon le coût moyen du réseau distingué par secteur disciplinaire et par niveau d'études (poids variant entre 1,0 et 3,5 pour les niveaux d'études);
- dépenses de soutien selon le coût moyen observé dans le réseau;
- pondération supplémentaire pour tenir compte de la taille des établissements; cette pondération est appliquée de façon distincte:
  - pour chaque secteur disciplinaire en ce qui concerne les dépenses d'enseignement;
  - pour les dépenses de soutien à l'enseignement et à la recherche;
  - pour les dépenses d'administration;
- ajustement supplémentaire sur les dépenses de soutien pour tenir compte des frais indirects engendrés par les subventions externes de recherche;
- ajustement pour l'éloignement.

En tenant compte d'un corridor de protection de ± 5 %, les résultats sont les suivants:

(000 $)	Dépenses admissibles	Dépenses normalisées	Écart en %	Écart ajusté ± 5 %
Bishop	6 268	6 805	- 7,9	- 2,9
Concordia	83 207	91 729	- 9,3	- 4,3
Laval	156 776	151 121	3,7	-
McGill	126 324	141 298	- 10,6	- 5,6
Montréal	163 199	168 854	- 3,3	-
Hautes études commerciales	16 830	13 266	26,9	+21,9
Polytechnique	24 323	23 130	5,2	+ 0,2
Sherbrooke	60 272	57 857	4,2	-
Université du Québec	229 348	212 486	7,9	+ 2,9

Le réaménagement des bases de financement à partir des résultats de cette étude était prévu pour l'année 1983-1984 et une somme de 10 M $ avait été réservée à cette fin au solde non-distribué. Compte tenu que l'étude vient d'être terminée et de la nécessité pour le Ministère de la soumettre pour avis au Conseil des universités, le Ministère a reporté le réaménagement des bases de financement en 1984-1985. Du montant de 10 M $ réservé au solde non distribué 1983-1984, 6 M $ sera réintroduit dans les bases de financement de chacune des universités selon les mêmes modalités que celles qui ont prévalues pour effectuer le prélèvement. Le solde de 4 M $ est réservé pour le financement des clientèles additionnelles.

A partir de 1984-1985, le réaménagement des bases de financement s'effectuera, dans un premier temps, en demandant aux établissements dont l'écart se situe au-delà de + 5 % une compression additionnelle équivalente à 1 % de ses dépenses de base avant compression jusqu'à ce que l'écart soit ramené à + 5 %. Dans un deuxième temps, le montant généré par les compressions additionnelles sera réparti entre les établissements dont l'écart se situe en-deça de - 5 %, selon l'importance des écarts observés.

Les deux tableaux suivants présentent les résultats de cette opération sur une période de trois ans. Les calculs sont basés sur les dépenses de base 1983-1984 et pourront varier lorsque les dépenses de base de chacune des années concernées seront établies de façon définitive.

Compressions additionnelles des établissements dont l'écart se situe au-delà de + 5 %

	Écart observé		Compressions additionnelles			
	%	$	1984-1985	1985-1986	1986-1987	Total
HEC	21,9	2 901	170	170	170	510
Poly.	0,2	37	37	-	-	37
Québec	2,9	6 236	2 285	2 285	1 666	6 236
Total	-	9 174	2 492	2 455	1 836	6 783

Réductions des compressions des établissements dont l'écart se situe en deça de - 5 %

	Écart observé		Réduction des compressions			
	%	$	1984-1985	1985-1986	1986-1987	Total
Bishop	- 2,9	197	41	40	30	111
Concordia	- 4,3	3 935	814	802	600	2 216
McGill	- 5,6	7 910	1 637	1 613	1 206	4 456
Total	-	12 042	2 492	2 455	1 836	6 783

3.4 Les mesures concernant le financement du développement:

Les mesures concernant le financement du développement sont de deux ordres: premièrement celles qui concernent le développement de l'enseignement lié aux effectifs étudiants supplémentaires et au développement des programmes et deuxièmement, celles concernant le développement de la recherche comme les actions structurantes et les mesures proposées de soutien pour les frais indirects liés à la recherche.

3.4.1 Le développement lié aux effectifs étudiants supplémentaires

Au cours des dix dernières années, le nombre d'étudiants équivalents temps complet (EETC) financés par le MEQ a augmenté de 55 %.

Évolution des inscriptions en étudiants équivalents temps complet:

	1974-1975	1980-1981	1983-1984(*)
Total	92 124	128432	143 400
Proportion du temps partiel	25,5 %	31,1 %	28,8 %
Proportion des 2e et 3e cycles	11,8 %	12,6 %	15,0 %

(*) estimations.

De manière globale, l'accès aux études universitaires est maintenant comparable à ce qu'il est en Ontario. En tenant compte des deux dernières années, on peut considérer qu'un québécois sur quatre accède à l'université avant trente ans et qu'environ un sur trois y accédera au cours de sa vie. Cependant, au Québec, l'accès à l'université par la fréquentation à temps complet dans les programmes de baccalauréats, ce qui constitue la voie d'accès principale, marque encore un retard de 20 % sur l'Ontario.

On constatera, par ailleurs, que la participation aux études à temps partiel, principalement par la voie des programmes courts (certificats), est plus grande au Québec qu'en Ontario. Une étude récente du Conseil des universités démontrait qu'une bonne proportion des étudiants à temps partiel étaient inscrits dans le secteur des sciences de l'éducation et de l'administration et constituée en grande partie d'enseignants et d'employés des services publics et parapublics qui désiraient obtenir un complément de formation. Bien que l'on doive considérer comme importantes les activités de perfectionnement en milieu universitaire, il y aurait lieu de mettre en évidence la priorité que constitue l'accès pour les jeunes à une formation initiale, en particulier pour un régime d'études à temps complet.

De même, au niveau des études de 2e et 3e cycles, le Ministère introduit des mesures particulières visant à assurer un financement qui reflète plus adéquatement les coûts réels, tout en indiquant qu'un effort particulier visant une meilleure productivité devra être entrepris compte tenu que les taux de diplômation peuvent être améliorés. En effet, lorsque l'on compare ces taux à ceux de l'Ontario, on constate qu'ils sont encore, au Québec, de 34 % inférieurs au niveau du 2e cycle et de 43 % inférieurs au niveau du doctorat.

Accès à l'université avant trente ans selon le sexe et la langue maternelle, en 1981, en %:

	Franco-phones	Anglo-phones	Allo-phones	Hommes	Femmes	Total	Ontario 1978
Temps complet et temps partiel	23,5 %	27,5 %	20,1 %	23,3 %	24,3 %	23,8 %	23,9 %
Temps complet seulement	17,4 %	23,1 %	17,2 %	18,1 %	17,4 %	17,7 %	21,8 %
Temps partiel	6,1 %	4,4 %	2,9 %	5,2 %	6,9 %	6,1 %	2,1 %

En dépit de ces progrès considérables, et malgré le ralentissement de la croissance des fonds publics consacrés aux universités, le gouvernement entend maintenir, par des mécanismes de financement incitatif, sa politique générale de soutien à l'accessibilité. Mais il considère que les objectifs de financement de cette accessibilité doivent maintenant être plus fins et les modalités devenir plus précises.

Paramètres de financement des effectifs étudiants supplémentaires

Les principaux paramètres servant de base à l'établissement de l'enveloppe disponible pour le financement des clientèles additionnelles sont les suivants:

a) Dans les secteurs liés au virage technologique, soit les secteurs des sciences pures et appliquées, de l'administration, du droit (2e et 3e cycles) et des sciences humaines (2e et 3e cycles), le Gouvernement injectera des crédits nouveaux pour le financement des effectifs étudiants supplémentaires. Ces crédits seront calculés selon les modalités suivantes:

   - 70 % du coût moyen disciplinaire d'enseignement multiplié par la dernière variation de clientèle connue;

- Cette enveloppe sera calculée annuellement lors de la revue des programmes sur la base d'un relevé préliminaire des clientèles. L'enveloppe globale sera donc connue six mois avant le début de l'exercice budgétaire des universités;

- Cette enveloppe est fermée et définitive. En 1984-1985, elle représente 22,4 M $. La différence entre le montant de cette enveloppe et le montant requis pour l'application des paramètres de distribution sera financée à même un prélèvement sur l'enveloppe globale du réseau.

b) Dans les autres secteurs disciplinaires, le financement sera assuré à même un prélèvement sur l'enveloppe globale.

En ce qui concerne les paramètres de distribution, les mesures suivantes, dont certaines ont été introduites depuis 1982-1983, seront appliquées en 1983-1984 et 1984-1985:

1. Le financement du développement lié aux variations de clientèles ne se fera plus par l'indexation des bases historiques. Il sera dissocié de ces bases et se fera plutôt en fonction d'un coût moyen observé dans le réseau;

2. Les clientèles additionnelles seront financées, par secteurs disciplinaires et cycles d'études, sur la base de coût d'enseignement différencié.

3. Les années 1983-1984 et 1984-1985 constituent des années de transition. Tel que l'énonçaient les règles budgétaires 1983-1984, le taux de financement des variations entre l'année 1983 et l'année 1982 sera fixé à 100 % dans les secteurs du virage technologique et de 75 % dans les autres secteurs. Ce financement sera réparti sur les deux années. Pour les années subséquentes, le taux de financement sera de 70 % du coût moyen par secteur et par cycle pour les domaines du virage technologique. Dans les autres secteurs, le taux sera de 50 %;

4. La répartition se fera sur la base de la dernière variation de clientèles réelles connues. C'est-à-dire que le financement du développement basé sur les clientèles additionnelles pour l'année universitaire 1984-1985 sera basé sur les variations observées entre les années civiles 1983 et 1982;

5. Dans le cas de diminution d'effectifs étudiants, on appliquera une correction négative établie à 75 % du coût moyen disciplinaire par étudiant de l'établissement, que ce soit dans un secteur prioritaire ou non. Pour les années 1983-1984 et 1984-1985, cette mesure sera étalée sur les deux années dans la même proportion que celle du financement additionnel;

6. Pour les années ultérieures, le Ministère examine la possibilité d'accorder une priorité moins grande aux développements de programmes de certificats et de financer le développement des deuxième et troisième cycles en tenant compte du taux de diplômation qui est nettement plus bas au Québec qu'en Ontario;

7. Pour 1986-1987, le Ministère évaluera cette politique pour l'ajuster en fonction des résultats qui auront été obtenus.

3.4.2 Le développement des programmes d'enseignement

Depuis 1979, le Ministère subventionne, par l'intermédiaire du Fonds de développement pédagogique, diverses initiatives en matière d'enseignement universitaire, particulièrement celles visant au maintien et à l'amélioration de la qualité des programmes universitaires. Trois volets sont prévus à ce Fonds, soit un premier portant sur le développement de nouveaux programmes qui s'avèrent prioritaires, un deuxième portant sur le réaménagement de programmes et un troisième concernant le développement de services à la collectivité. Dans le cadre de ce dernier volet, le Conseil des universités mène actuellement une révision de la mission "Service à la collectivité" des universités.

Durant chacune des deux dernières années, quelque cinq ou six programmes nouveaux ont été subventionnés; par ailleurs, les réaménagements ont été peu nombreux. Cependant, le Ministère fait de ce volet un moyen privilégié pour appliquer les recommandations qui seront énoncées dans le cadre des études sectorielles menées par le Conseil des universités.

Depuis sa création, le financement des activités du Fonds de développement pédagogique a toujours été problématique, particulièrement dans ses aspects reliés à l'acquisition des appareils scientifiques nécessaires au démarrage d'un programme ou aux aménagements des espaces lorsque l'enseignement prévu requérait des besoins particuliers. De manière à clarifier les mécanismes de financement et à simplifier les procédures administratives, le Ministère a procédé, en concertation avec la Conférence des recteurs et le Conseil des universités à une révision des orientations et des modalités de financement du Fonds de développement pédagogique. Les principales modalités proposées sont les suivantes:

Au fonctionnement:

En 1984-1985, seuls les projets acceptés avant le 1er avril 1984 recevront une subvention de démarrage. Les nouveaux projets acceptés au cours de l'année 1984-1985 seront financés au début de l'exercice 1985-1986. Le coût des projets financés en 1984-1985 est estimé à 800 000 $.

Pour les années suivantes, le Ministère déterminera annuellement une enveloppe globale pour le financement des activités du Fonds de développement pédagogique. En 1985-1986, cette enveloppe sera fixée à un maximum de 1,5 M $ et ne seront financés que les projets qui auront franchi toutes les étapes d'approbation.

A l'investissement:

Le Gouvernement a accordé une enveloppe de 15 M $ pour l'acquisition et le renouvellement accélérés d'équipements scientifiques dans les domaines prioritaires du virage technologique. Une partie de cette enveloppe est réservée pour financer l'acquisition d'équipements dans le cadre des deux premiers volets du Fonds de développement pédagogique. En 1984-1985, le Ministère réservera une somme de 3,4 M $ pour cette fin. Les crédits disponibles prévus pour les années 1985-1986 et 1986-1987 sont évalués à 2,7 M $ et 2,5 M $ respectivement.

Quant aux réaménagements ou aux rénovations d'édifices qui pourraient être requis par ces projets, ils devront être assumés à même les enveloppes annuelles d'investissements des universités.

Pour les projets qui feront l'objet d'un financement en 1985-1986, le Ministère demandera au Conseil des universités de porter une attention particulière au financement des programmes ou des activités qu'il recommande en tenant compte des enveloppes disponibles et d'indiquer les répartitions qu'il juge appropriées.

Le Ministère considère qu'il est possible d'assigner une partie du financement prévu au Fonds de développement pédagogique à des actions prioritaires de soutien à l'enseignement et à la recherche (bibliothèque, informatique, etc.) en autant que les projets correspondent à des priorités du réseau dans le cadre des réaménagements de programmes.

3.4.3 Le développement des activités de recherche

Dans son énoncé intitulé: "L'avenir des universités québécoises, vers une politique des universités", 1981, le ministre de l'Éducation soulignait que les activités d'enseignement des 2e et 3e cycles, de même que les activités de recherche, étaient loin d'avoir connu un développement comparable à celui des activités de 1er cycle au Québec. Le ministre indiquait qu'une telle situation ne saurait durer sans des dangers considérables pour l'avenir de notre développement.

Les récentes études de la Commission de la recherche universitaire du Conseil des universités, dans le cadre de l'avis relatif à l'impact du financement fédéral sur le développement universitaire au Québec, confirment ce diagnostic en même temps qu'elles le raffinent quant à l'analyse des causes et des solutions possibles pour améliorer progressivement la situation actuelle.

Le Ministère est conscient du fait que le financement est une condition nécessaire mais non suffisante pour assurer le développement de la recherche universitaire au Québec. Toutefois, le Ministère est d'avis que certaines améliorations peuvent et doivent être apportées dès maintenant au cadre de financement afin de favoriser le développement de la recherche universitaire au Québec.

Déjà, dans "Un projet collectif" (1980), le gouvernement du Québec s'était donné comme principe directeur de favoriser résolument "la mise en oeuvre concertée de plusieurs programmes et de plusieurs sources de financement" de la recherche scientifique. Une première application de ce principe au secteur de la recherche universitaire a été la création du Fonds FCAC au début de 1981. Cette création a été accompagnée d'une augmentation sensible de l'aide directe à la recherche universitaire. Dans son énoncé de politique de 1981, le Ministère a identifié plusieurs objectifs prioritaires:

- stimuler le développement des études de 2e et 3e cycles et de la recherche et améliorer la productivité des cycles supérieurs;

- redéfinir les objectifs et les modalités de l'implantation d'actions proprement structurantes en matière de développement d'études de 2e et 3e cycles et de la recherche universitaire;

- promouvoir, dans le cadre du projet gouvernemental de relance économique et dans les secteurs porteurs d'avenir pour le développement économique et technologique, la formation de chercheurs et de personnel scientifique ainsi que la création de centres d'excellence et d'équipes de recherche.

En plus du soutien direct aux chercheurs par le Fonds FCAC, le Ministère entend favoriser la réalisation de ces objectifs par les mesures suivantes:

1° Étant donné l'étroite relation entre l'enseignement aux cycles supérieurs et la recherche, le Ministère accordera en 1983-1984 et en 1984-1985 un financement accru pour les étudiants additionnels inscrits à ces niveaux. Le Ministère assure ainsi un soutien plus grand aux ressources académiques de base de l'université, lesquelles assument à la fois l'enseignement et la recherche.

2° En plus des ressources que le gouvernement accorde pour établir ou maintenir l'infrastructure de base des missions d'enseignement et de recherche, les universités ont recours à des subventions externes pour soutenir les coûts directs de la recherche. Ces revenus proviennent essentiellement des grands fonds subventionnaires gouvernementaux (tels que le FCAC, le CRSNG, le CRM, le CRSH ainsi que les ministères des divers gouvernements) et du secteur privé. Dans ces cas, les universités doivent financer les frais indirects attribuables à ces activités à même

la subvention générale accordée par le ministère de l'Éducation ou à partir d'autres sources de financement. Le Ministère étudie la possibilité de mettre en oeuvre, à partir de 1985-1986, une nouvelle règle budgétaire selon laquelle une partie de ces coûts de soutien serait financée en fonction des revenus externes de recherche des universités.

3° Les mesures précédentes visent à assurer un financement adéquat de l'infrastructure de recherche. Dans le cadre des actions gouvernementales pour assurer la relance économique et, compte tenu des objectifs du ministère de l'Éducation quant à la coordination de la recherche et de la formation du personnel scientifique, le Ministère introduira, en 1984-1985, un nouveau programme d'aide directe à la recherche intitulé: "Programme d'actions structurantes pour la création d'équipes de recherche liées au virage technologique". Ce programme est un outil additionnel qui permettra d'accentuer, pour certains domaines prioritaires, le développement de la recherche et la formation des chercheurs dans une perspective de consolidation et de coordination, en favorisant ment de pôles d'excellence. C'est un mécanisme de financement complémentaire à ceux qui existent déjà et chaque établissement devra s'assurer que les unités de recherche subventionnées par ce programme disposeront de toutes les ressources nécessaires au développement de leurs activités. Une somme de 2,8 M $ est prévue à cette fin en 1984-1985.

3.5 Les mesures concernant divers ajustements spécifiques

Les mesures concernant l'évolution des bases de financement ainsi que celles concernant le développement ne couvrent pas toutes les situations. En effet, certains ajustements spécifiques sont nécessaires soit parce qu'ils sont de nature temporaire, soit parce que le Ministère désire suivre l'évolution de ces dépenses spécifiques ou encore apporter certaines restrictions quant à l'utilisation des fonds qui sont consacrés à ces ajustements.

Le Ministère veut aussi, à l'aide de certains de ces ajustements spécifiques, encourager différents développements qui sont de nature à bénéficier à l'ensemble du réseau. C'est pourquoi la formule de financement maintient un ensemble d'ajustements spécifiques, non intégrés aux bases des dépenses admissibles des universités. Les principaux ajustements spécifiques sont les suivants:

- les subventions pour la location d'espaces;
- le financement de certains frais relatifs à l'enseignement médical;
- le financement des services aux étudiants;
- le financement de l'École du Barreau.

3.5.1 Les subventions pour la location d'espaces:

Par des subventions spécifiques concernant les locations d'espaces, le Ministère veut s'assurer que chaque université puisse bénéficier des espaces nécessaires à la réalisation de sa mission. La politique de location est destinée à compenser les besoins temporaires d'espaces qui peuvent survenir dans une université suite à une croissance de clientèles ou pour le développement de nouvelles activités. Les besoins permanents, quant à eux, sont financés par l'intermédiaire du plan quinquennal d'investissements universitaires. Pour 1984-1985, l'essentiel des règles applicables en 1983-1984 sera reconduit. Le Ministère prévoit toutefois l'introduction d'une nouvelle règle budgétaire à partir de l'exercice 1985-1986.

3.5.2 Le financement de certains frais relatifs à l'enseignement médical:

Le Ministère verse des subventions particulières à certaines universités qui doivent dispenser une partie de leur enseignement dans des centres hospitaliers. Ces subventions sont destinées à couvrir les dépenses de soutien que les universités doivent rembourser à ces centres.

3.5.3 Le financement des services aux étudiants:

Le financement des services aux étudiants préoccupe beaucoup les étudiants et leurs associations. Le Ministère verse une subvention annuelle pour le fonctionnement de ces services. Cette subvention est basée sur un "per capita" uniforme à l'ensemble des universités et n'est donc pas intégrée aux dépenses de bases de chacune des universités.

3.5.4 Le financement de l'École du Barreau:

Le Barreau du Québec assume une partie de la formation (4e année de droit) des futurs avocats en maintenant, dans différents centres, une école de formation professionnelle. Le Ministère assure une partie du financement de cette école en versant, à chaque année, une subvention annuelle de fonctionnement.

4. LES PRINCIPALES PERSPECTIVES DE MODIFICATIONS PRÉVUES EN 1985-1986

Le Ministère se propose de compléter les diverses modifications déjà annoncées à la formule de financement en introduisant de nouvelles mesures qui pourraient s'appliquer à partir de l'exercice financier 1985-1986. Ces mesures concernent les quatre points suivants:

- les droits de scolarité des étudiants canadiens provenant d'autres provinces;
- le financement des effectifs étudiants supplémentaires dans les programmes de certificats;
- le développement de la recherche;
- les subventions pour la location d'espaces.

4.1 Les droits de scolarité des étudiants canadiens provenant d'autres provinces

Le Conseil des ministres a entériné "le principe d'imposer aux nouveaux étudiants canadiens (non québécois), dans les universités québécoises, des droits de scolarité de 1 000 $ par année scolaire (deux trimestres)". De plus, il a aussi indiqué que le Québec était "favorable à la signature d'ententes qui auraient pour effet d'exempter les francophones des autres provinces de la hausse des droits de scolarité". Compte tenu de la nécessité de consulter les universités du Québec et les ministres de l'Éducation des autres provinces canadiennes, et de la nécessité d'évaluer l'impact de l'application d'une telle mesure dans les universités québécoises, le Ministère prévoit que cette mesure pourrait s'appliquer à partir de l'été 1985.

4.2 Le financement des effectifs étudiants supplémentaires dans les programmes de certificats

Les étudiants additionnels inscrits dans les programmes de certificats sont financés au même coût et selon la même priorité que les étudiants du premier cycle. Suite à l'avis que le Conseil des universités lui fera parvenir au sujet des programmes courts, le Ministère évaluera l'opportunité de différencier, au niveau des coûts disciplinaires et au niveau des taux de priorité, le financement des effectifs supplémentaires inscrits dans des programmes de certificats. Cette mesure serait applicable en 1985-1986. Dans les autres programmes, le taux de financement sera fixé à 70 % du coût moyen disciplinaire pour les étudiants additionnels inscrits dans les secteurs du virage technologique et à 50 % pour les étudiants inscrits dans les autres secteurs.

4.3 Le développement de la recherche

Le Ministère se propose, à partir de 1985-1986, un nouveau paramètre de financement destiné à mieux tenir compte des développements de la recherche. Cette nouvelle règle permettrait d'augmenter le financement des coûts de soutien

liés à la recherche en fonction de l'accroissement des revenus externes de recherche des universités. Le Ministère précisera la portée de cette mesure au cours de l'exercice financier 1984-1985.

5.4 Les locations

Le Ministère a soumis aux universités, à titre préliminaire, un nouveau projet de règle budgétaire qui aurait pour effet de simplifier les démarches administratives liées aux projets de locations. Suite aux commentaires qui seront formulés sur ce sujet, le Ministère proposera d'introduire, pour 1985-1986, une nouvelle règle budgétaire sur cette question.